gemeente gooisemeren

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Gooise Meren.

Nr. 116912
25 augustus
2016

VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT GEMEENTE GOOISE MEREN 2016

De raad van de gemeente Gooise Meren :
Overwegende:
dat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met oog voor de maatschappelijke functies daarvan, waar die zorg gestalte krijgt in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht, voor de gezamenlijke opgave gesteld zien om in landelijk verband de kwaliteit van deze uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen;
dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, door de deelnemende gemeenten Almere, Blaricum, Dronten, Gooise Meren, Hilversum, Huizen, Laren, Lelystad, Noordoostpolder, Urk, Weesp, Wijdemeren, Zeewolde en provincies Flevoland en Noord-Holland;
dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving 2.1 zijn, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen indien daartoe aanleiding is met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethoudersvan [**datum en nummer**];
gelet op de artikelen 5.4, eerste lid, en 5.5van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 149 en 156, derde lid, van de Gemeentewet;
gehoord gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland;
Besluit :
Vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Gooise Meren 2016met toelichting:
Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- kwaliteitscriteria: de door burgemeester en wethouders vastgestelde kwaliteitscriteria gegrond op de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de taken als bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, van de wet en de andere taken op grond van de betrokken wetten, die in opdracht van burgemeester en wethouders door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.
Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheidvan de raad

De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht gestelde doelen.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Burgemeester en wethouders stellen kwaliteitscriteria vast bij nadere regels.
2. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten als bedoeld in artikel 2 zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
3. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.

4. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking na publicatie;.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Gooise Meren 2016.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van de gemeente Gooise Meren op 13 juli 2016

De voorzitter
De griffier

TOELICHTING BIJ DE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT GEMEENTE GOOISE MEREN 2016

ALGEMEEN
Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft de achtergrond en aanleiding van deze verordening en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1. Achtergrond en aanleiding
Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht;
3. en de bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria VTH 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld, bestuurlijk vastgesteld (in juni 2012) en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht [1].
Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.
Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan in het bereiken van kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. De eisen die deze verordening aan de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria VTH 2.1 die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel "*comply or explain*" (zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5).
In alle gevallen zullen de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) beleid moeten voeren over uitvoering en handhaving. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de organisaties van gemeentelijke, provinciale en omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van de in het beleid geformuleerde doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de

1) Daarnaast is er een informatiesysteem voor toezicht en handhaving, zijn de Brzo-taken gebundeld in zes omgevingsdiensten, is het interbestuurlijk toezicht vernieuwd, zijn de taken van de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd en is een nieuw vereenvoudigd VTH-stelsel ontstaan.

gemeenteraad en provinciale staten, elk in het kader van horizontale verantwoording, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door hun colleges wordt gevoerd. Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage en informatiestromen op basis van het Bor en de organieke wetgeving en introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen. Het vereist wel extra input over kwaliteit voor bestaande rapportages. Wel is het van groot belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke gemeenteraden en provinciale statenom ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontale verantwoording.

2. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening
De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken bij omgevingsdiensten. Met de verordening bindt de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders, en de in opdracht van het college handelende omgevingsdiensten, aan een uniforme ambitie voor kwaliteit. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria VTH (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5, zie ook de artikelsgewijze toelichting) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen. Of dat het geval is, moet jaarlijks worden beoordeeld door het college van burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen.
Uiteindelijk legt het college hierover verantwoording af in de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De gemeenteraad vormt immers ook een eigen oordeel "of het goed gaat” in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de gemeenteraad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente of de provincie, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. De gemeenteraad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de gemeenteraad en provinciale statenovergelaten aan het politieke debat over kwaliteit.
Zo ordent de verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties werken onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria VTH met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten die hiervoor verantwoording afleggen aan de gemeenteraden en provinciale staten.
- Het college is, als bevoegde bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig de procesregels van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht, in ieder geval over uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, dienstverlening en financiën.
- De gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op “hun” college en gebruiken waar nodig de krachtens de organieke wetten de aan hun toekomende mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit het beleid over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1
Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is. De wetten waar het - thans - om gaat zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.
Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn de door burgemeester en wethouders vastgestelde kwaliteitscriteria gegrond op de bekende Kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Als er sprake is van een nieuwe/aangepaste set dan zal het college in het kader van besluitvorming

over de vaststelling ervan als nadere regel zorgdragen voor afstemming op het niveau van de omgevingsdienst.

Artikel 2
De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie “uitvoering en handhaving” is overgenomen uit het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Bor zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten in opdracht van burgemeester en wethouders door een omgevingsdienst. Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *in opdracht van* het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door omgevingsdiensten.

Artikel 3
Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Bor, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over uitvoering en handhaving een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.
De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Bor, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.
De horizontale verantwoording van het college aan de gemeenteraad op het uitvoerings- en handhavingsbeleid zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies. Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving haar biedt en de kaders die zij op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies heeft vastgelegd. Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college haar daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4
Artikel 7.2, eerste lid, van het Bor verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de uitvoering en handhaving van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar is op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Daarmee is sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.
Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde regionale beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisatie.
Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor het bevoegde gezag, dat daarmee in de praktijk al ruime ervaring heeft.

Artikel 5
Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Hiervoor wordt directief aan burgemeester en wethouders opgedragen de kwaliteitscriteria vast te stellen in de juridische vorm van nadere regels. Dit betekent dat het college allereerst de set kwaliteitscriteria VTH 2.1 wordt geacht vast te stellen. Daarna zal het college als de landelijke set gewijzigd wordt vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (overleg op landelijk niveau tussen IPO, VNG en Rijk) die nieuwe cq. aangepaste set ook kunnen vaststellen als nadere regels. Als er sprake is van een nieuwe/aangepaste set dan zal het college in het

kader van besluitvorming over de vaststelling ervan als nadere regel zorgdragen voor afstemming op het niveau van de omgevingsdienst.
Met dit artikel wordt beoogd te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld in het uitvoerings- en handhavingsbeleid ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Bor op te stellen documenten.
Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria VTH zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "*comply or explain*".

Artikel 6
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening.